O BRASIL E A QUESTÃO DA DEFESA E SEGURANÇA: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS NO PERÍODO PÓS- MILITAR

O BRASIL E A QUESTÃO DA DEFESA E SEGURANÇA: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS NO PERÍODO PÓS-MILITAR

SUMÁRIO

RESUMO

O Brasil é um país pacífico por tradição, porém se faz necessário compreender o pensamento que norteia as políticas e estratégiasna área de defesa e segurança nacional para, assim, buscar o lugar no cenário internacional que o país deseja. Para tanto, recorre-se ao período do Regime Militar (1964-1986) quando os militares estavam no centro do poder nacional e a defesa no centro da agenda estatal com a finalidade de garantir a soberania nacional pautada no ideal desenvolvimentista. Nesse período, destacam-se a Doutrina de Segurança Nacional e a Escola Superior de Guerra. Com a redemocratização, o poder militar começou a ser subordinado ao poder civil com a criação do Ministério da Defesa e a criação da Política de Defesa Nacional. Portanto aI Política de Defesa criada em 1996, foi o início da abertura desse tema à sociedade, que até então permanecia isolada dos debates. No início do século XXI reformulou-se a Política de Defesa Nacional em 2005 e reorientou-se para os novos desafios, abrindo novas perspectivas acercas da defesa nacional. E em 2008, foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa para reformular o papel das Forças Armadas, visando o maior dinamismo na defesa territorial, marítima e aérea, e o relacionamento com sociedade, relacionando com desenvolvimento social e econômico.

Palavras-chave: defesa nacional, segurança, defesa, militares

ABSTRACT

Brazil is a peaceful country by tradition, but it is necessary to understand the thinking that guides the policies and strategies in the area of defense and national security, so as to seek the place on the international stage that the country wants. To this end, we resort to the period of the military regime (1964-1986) when the military were at the center of national power and the defense in the center of the state agenda, in order to ensure the national sovereignty, guided by the developmental ideal. In this period, stand out the National Security Doctrine and the Superior School of War. Since the re-democratization, the military power started to be subordinate to the civil power, with the creation of the Ministry of Defense and the creation of the National Defense Policy. Therefore, the Defense Policy, created in 1996, was the start of the opening of this topic to society that until then remained isolated from debates. At the beginning of the XXI century, the National Defense Policy was reformulated and refocused on new challenges, created in 2005, opening new perspectives on national defense. In 2008, the National Defense Strategy was launched to reshape the role of the Armed Forces aiming at more dynamism in territorial, maritime and air defense, and the relationship with the society, relating with social and economic development.

Keywords: National Defense; security; defense; military.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem, recentemente, procurado colocar as questões de defesa e segurança na agenda nacional e formular um planejamento de longo prazo para o país. Para compreender o pensamento brasileiro sobre este tema e as ações a esse respeito, deve-se recorrer a análise da Política Externa Brasileira, da Geopolítica, do cenário internacional e dos agentes formuladores da Defesa Nacional. Para tal análise, este trabalhou priorizou o período entre o Regime Militar (1964-1986) e o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Durante o Regime Militar (1964-1986), a defesa nacional era tema dos círculos militares como, por exemplo, a Escola Superior de Guerra (ESG). Este assunto estava no centro da agenda estatal com a finalidade de garantir a soberania nacional pautada no ideal desenvolvimentista. Com a redemocratização do país e a Constituição de 1988, mudanças ocorreram na orientação política brasileira, inclusive na visão geopolítica do governo. Essas mudanças refletiram na questão da defesa tanto institucionalmente – criação do Ministério da Defesa e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional – quanto nas ações estatais com a Política Nacional de Defesa.

Portanto, esta análise objetiva descrever como ocorreu de fato a mudança de orientação na área da defesa e segurança nacional do período militar à redemocratização, além de explicar os fatores que favoreceram tanto a reorientação de políticas como as relações civis-militares nos anos 1990. Também busca traçar quais são as perspectivas e desafios brasileiros para o século XXI. Assim, parte-se da seguinte problemática: "após um período de domínio militar na política brasileira, os governos civis provocaram um afastamento entre a área militar e política Como esse comportamento influenciou o contexto atual?"

Compreender como o Brasil trata os assuntos referentes à Defesa e Segurança é de grande relevância para configurar a inserção brasileira no cenário internacional. Desse modo, deve- se recorrer ao período em que essas questões passaram a fazer parte da agenda política nacional. A transição do regime militar para o regime democrático apresentou uma nova perspectiva na condução dos assuntos que antes eram exclusivamente militares. Porém, foi lenta e de forma gradual a mudança de orientação. No governo militar, a sociedade era afastada da

discussão sobre defesa, e até o final dos anos 1990 a participação da sociedade ainda era pequena.

O próprio documento da Estratégia Nacional de Defesa, criado em 2008, ressalta a importância de se tratar desse tema para o país para que ele se comporte como uma potência em ascensão no contexto global. Então, na sua apresentação confirma que:

> "O Brasil desfruta, a partir de sua estabilidade política e econômica, uma posição de destaque no contexto internacional, o que exige uma nova postura no campo de Defesa, a ser consolidada através do envolvimento do povo brasileiro." (BRASIL, 2008:5).

O Brasil possui mais 15.000 quilômetros de fronteiras secas e 8.000 quilômetros de litoral. Além de seu espaço aéreo e de fazer divisa com mais dez países, não é suficiente utilizar apenas as Forças Armadas na proteção e defesa desse imenso espaço. Portanto, uma agenda pública e transparente deve ser estabelecida com a participação da sociedade civil e política para superar a precária institucionalização do controle civil e democrático em relação às Forças Armadas e ao fortalecimento do Ministério da Defesa. (FUCCILLE; RIZZO; KUHLMANN, 2007).

Assim, perceber a importância da participação civil nos assuntos de Defesa e Segurança é um desafio que se configurou na transição democrática e ainda provoca debates. Muitos estudiosos procuram entender como esse distanciamento entre civis e militares contribui para uma fraca institucionalização e participação civil. Pela mudança no cenário internacional e os novos temas ligados à globalização, terrorismo, narcotráfico, deve-se também compreender como o governo brasileiro irá responder a esses novos problemas. Desse modo é importante analisar essa reorientação. Assim:

> "As ameaças com que temos de nos preocupar são de outra natureza. Especialmente no chamado "arco amazônico", verifica-se uma série de atividades ilegais ligadas, sobretudo ao narcotráfico e ao crime organizado, que demandam constante atenção das autoridades constituídas. Inquieta-nos, ademais, em vários cantos do País, o problema da segurança pública. Parece-me evidente que, neste estágio, não podemos abrir mão de ter a necessária clareza no que se refere à divisão de competências no combate a cada uma dessas ameaças." (PINTO,ROCHA,SILVA,2004 p.14).

Portanto, torna-se imprescindível investigar as motivações e os desdobramentosdas conduções distintas das políticas de securitização entre o período militar e democrático. Pois somente assim se consegue formas de articular a sociedade civil neste debate e dar ao Brasil o lugar que lhe cabe no sistema internacional.

No campo teórico busca-se algumas orientações da geopolítica. A geopolítica clássica tem o Estado como única fonte de poder e como o único ator das Relações Internacionais refletido na teoria realista. Assim, o realismo político pode ser considerado o balizador da geopolítica clássica com as seguintes características: política interna e política internacional são distintas e independentes; somente os Estados são atores internacionais e o uso da força é a tradução do poder. (BECKER, 2010).

Esse paradigma clássico influencia as primeiras ideias da geopolítica como, por exemplo, FriederichRatzel, autor alemão do final do século XIX que afirmava que espaço é poder. Assim, o Estado é um organismo vivo, ressaltando o espaço vital, no qual esse Estado deveria ser responsável pela coesão territorial e social para consolidar a unidade nacional. Outros autores como Mackinder, Haushofer, Mahan e Spykman apresentaram hipóteses geoestratégicas seguindo os princípios de distribuição de terras e mares e a busca por espaços autárquicos (BECKER, 2010).

No Brasil, o desenvolvimento da geografia política se expressou justamente no pensamento de autores que defendiam a centralidade do Estado, ganhando força no meio dos militares, principalmente, em meados do século XX, no período do governo militar. Porém, alguns civis também contribuíram nesse período (FREITAS, 2012).

Um autor civil que se destacou nesse período foi Backheuser que, em 1950, escreveu o artigo “Leis Geopolíticas da Evolução dos Estados”, que expressava a influência da geopolítica clássica em seu pensamento. Assim, com influência direta de Ratzel, Backheuser defendia a concepção orgânica do Estado e que as fronteiras devem ser subordinadas ao poder centralizado.

Um autor militar desse período foi o Comandante Mário Travassos que defendia a projeção do Brasil como potência regional, ideia que foi reelaborada para escala mundial pelo General Carlos de Meira Mattos. Esses autores realizaram uma reflexão sobre defesa nacional no contexto geopolítico global.

Outro autor que melhor expressou o pensamento desse período foi Golbery do Couto e Silva, que centrou suas ideais na Doutrina de Segurança Nacional, refletindo as ideias governamentais do período militar:

> "A partir de uma visão desenvolvimentista baseado na integração nacional e na industrialização do país, as reflexões de Couto e Silva tinham como princípios básicos a segurança nacional e o planejamento da atividade governamental, convergindo para a garantia da soberania, que deveria ser defendida interna e externamente, aliando ações para a coesão interna no território com ações de defesa propriamente, entendimento que pode ser identificado na Escola Superior de Guerra (ESG)". (FREITAS apud FREITAS, 2012 p.142).

Assim, na época, eram baseadas no ideal desenvolvimentista e, após a queda do regime militar, ocorreram mudanças na visão geopolítica oficial. Portanto, refletiu-se a institucionalização civil das questões de defesa e segurança e, também modificaram as ações dos Estados.

Pode-se dizer que, no final do século XX, as Ciências Sociais falam do desaparecimento do território abordando o conceito da desterritorialização. Assim, esse conceito pode ser considerado um mito da pós-modernidade e se deve discutir o conceito de território não o reduzindo e sim o apresentando em outras bases. (HAESBART, 2004). Desse modo, com os novos paradigmas da geopolítica, deve-se pensar nas mudanças de reordenamento do espaço e do território:

> O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator 'territorializa' o espaço. O "espaço é a prisão original, o território é a prisão que os homens constroem para si." (RAFFESTIN 1993:143,144).

No Brasil, atualmente, as atividades mais relevantes no setor da defesa são: a preservação da soberania e da integridade do território nacional, o reaparelhamento das Forças Armadas e o debate sobre o seu novo papel na sociedade. Porém, existem alguns problemas nas relações civis-militares, a saber: não se consegue conciliar as Forças Armadas com os interesses civis, ainda existem receio e preconceito contra setores militares e esses militares não encontraram o espaço na ordem vigente e se tornaram isolados no meio político (CARVALHO,2007).

A metodologia utilizada para realizar este trabalho se pautou na pesquisa bibliográfica, recorrendo a livros, artigos científicos, documentos oficiais e dados históricos. O objeto de estudo se localiza em um contexto histórico específico e por isso foi analisado sua evolução temporal. Utilizou-se então dados oficiais e a descrição de fatos históricos marcantes, orientações políticas governamentais, comportamentos sociais de cada contexto.

No Capítulo 1 é descrito sucintamente o período do Regime militar (1964-1986), com o enfoque na política externa de cada governo do regime. Também descreve o pensamento geopolítico e militar desse período, incluindo a Escola Superior de Guerra (ESG). Assim, explica-se a criação da ESG, sua orientação, seus princípios fundamentais e, ainda, a sua influência nos governos militares.

No Capítulo 2 se analisa, primeiramente, a transição do regime militar para o regime democrático nos primeiro governos pós-regime: governo Sarney e governo Collor. Descreve-se a relação de cada um desses governos com os militares, bem como as demandas destes e as respostas governamentais, além da política externa. Posteriormente, explica-se, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a legitimação da autoridade civil sobre a militar com a criação do Ministério da Defesa e a elaboração da Política de Defesa Nacional. Ainda, descreve-se as relações internacionais no período pós-Guerra Fria, que contribuíram para a mudança de pensamento na área da defesa.

Finalmente, o capítulo 3 traz as novas perspectivas do século XXI no cenário internacional e no cenário nacional. Trazendo, assim, as novas orientações da Política Externa Brasileira e a promoção de um novo pensamento na área de defesa e segurança. Desse modo, descreve-se debates acerca desse tema para atender as novas demandas, além de descrever a reforma da Política de Defesa Nacional e a criação do documento mais relevante desse período: a Estratégia de Defesa Nacional que busca reorganizar as Forças Armadas e a sua relação com a sociedade civil, além de pretender inserir o Brasil no sistema internacional do século XXI.

I CAPÍTULO

A Escola Superior de Guerra e o Regime Militar Brasileiro

1.1 A Escola Superior de Guerra

A Escola Superior de Guerra (ESG) foi criada no contexto da Segunda Guerra Mundial e do Estado Novo (1937-45), quando a discussão sobre as fronteiras nacionais mobilizava os estudiosos da geopolítica. A participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Segunda Guerra Mundial também contribui para que consolidasse a criação da ESG e a sua Doutrina de Segurança Nacional.

Em 1942 criou-se através da Lei de Ensino Militar, o Curso de Alto Comando direcionado apenas aos Generais e Coronéis do Exército, o qual hibernou até 1948. Nesse ano, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, General Oswaldo Cordeiro de Farias, e um grupo de militares elaboram um projeto baseado no National War College dos Estados Unidos para implantar um Instituto Nacional de Altos Estudos no Brasil voltado para o binômio Segurança e Desenvolvimento (ESG,2013).

Portanto, a Lei n° 785 de 20 de agosto de1949 criou a Escola Superior de Guerra, um Instituto de Altos Estudos subordinado ao Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas com o objetivo de desenvolver e consolidar conhecimento de alto nível para planejamento, assessoramento e solução dos problemas de Segurança Nacional. Também visava a análise e interpretação de fatores econômicos, militares, políticos e diplomáticos que formavam o Conceito estratégico nacional (ESG, 2013).

Nesse período surgiram novos estudiosos da geopolítica brasileira como: Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos, João Baptista Magalhães, Waldir Godolphim e Aurélio de Lyra Tavares, entre outros. Esses estudiosos partiam da ideia de inimigo interno, caracterizado pelo comunismo,onde a ameaça estaria no território nacional. Desse modo, a Guerra Fria e a ideia de um confronto entre o Oriente comunista e o Ocidente capitalista influenciaram os estudos e contribuíram para a criação da ESG como um laboratório das Forças Armadas do Brasil, aglutinando as elites militares (MYAMOTO, 1995).

Os temas básicos constantes no currículo da ESG contemplavam: Segurança Nacional, Objetivo Nacional, Poder Nacional, Estratégia, Nacional, Política Nacional e Desenvolvimento Nacional. Ela foi a responsável pela elaboração da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), influenciada pela a Doutrina do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos e difundida na América Latina pelas escolas militares. Além disso, sofreu a influência do pensamento de Góes Monteirona pós-revolução de 1930, que por sua vez, afirmava que o Exército deveria ir além de suas funções tradicionais e que poderia exercer poder político.(MYAMOTO, 1995).

A DSN se fundamentou na necessidade de uma segurança nacional voltada para a defesa dos valores ocidentais cristãos e democráticos e com um forte anticomunismo. Assim, um dos seus conceitos chave era o do inimigo interno, em que o comunismo se manifestaria dentro das fronteiras nacionais. Partindo dessa ideia, o inimigo poderia ser grupos armados de esquerda, partidos da oposição, trabalhadores, estudantes, progressistas entre outros, o que justificaria a repressão(FERNANDES, 2009).

Devido á essa necessidade de conter os perigos do comunismo, a DSN assumiu uma configuração autoritária, que defendia que somente um Estado forte seria capaz de resolver os problemas da nação. Então, segundo essa doutrina, o país necessitava de uma organização que suprisse o despreparo das elites nacionais para atender as necessidades reais da sociedade. Portanto:

> Quando se fundou a ESG existia todo um aparato que tornou possível formular uma Doutrina de Segurança Nacional em torno da qual gira a esguiana, como se nota pelo discurso de Cordeiro de Farias(1976). Após historiar a última guerra e os anos subsequentes, considerando firmemente a possibilidade de um novo conflito mundial, ele considerou a "questão da segurança nacional como o primeiro dos deveres do Estado" e que no Brasil precisava encontrar uma solução rápida e eficaz. Para atingir tal objetivo, argumentava Cordeiro de Farias, necessária se fazia a existência de uma organização apropriada de governo, caso contrário não haveria a possibilidade de se viabilizar uma política de segurança nacional (MYAMOTTO, 1995:83).

Desse modo, partiu-se da ideia de que naquele contexto histórico político internacional, somente a ESG e a sua Doutrina de Segurança Nacional poderia

conduzir o Brasil nesse período. Ainda também, prevalecia a crença de que os responsáveis pela Segurança Nacional possuíam o dever de conduzir a Nação ao desenvolvimento e a zelar por ele, legitimando, assim, o direito de intervenção das forças militares nos destinos do país.

Seguindo o ideal das ESG, a Segurança Nacional encontrará suas bases nos Objetivos Nacionais, os quais correspondiam às necessidades da nação tanto a curto quanto a longo prazo. Por isso esses objetivos possuem dois níveis: Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) e os Objetivos Nacionais Atuais (ONA). De acordo com os Manuais Básicos da ESG, os ONPs representavam os interesses e objetivos vitais da nação, por isso eles perduraram por um longo período de tempo. Por sua vez, os ONAs representavam a situação do momento e eram traçados para responder uma conjuntura específica em determinado contexto histórico (MYAMOTO, 1995).

Para atingir esses Objetivos Nacionais era necessário que existisse um Poder Nacional favoreça a sua execução. Esse Poder Nacional deveria ser indivisível e ter suas bases em quatro elementos: o político, o econômico, militar e o psicossocial. São eles que possibilitariam avaliar se o país iria conseguir atender suas necessidades em tempos de guerra e em tempos de paz. Portanto,

> "O Poder Nacional deve abranger não apenas a força material de que dispõe um Estado, mas também a sua capacidade de Influir na condução dos acontecimentos. Não resta dúvida que esses valores- poder-força (material) e poder de influir (psicológico) – são interdependentes. Sem o poder-força não funciona o poder de influir, mas, sem este, esvazia-se o poder-força. Ambos os conflitos modernos estão sujeitos a influências nacionais e multinacionais de pressão e de contrapressão"
> (MATTOS apud Myamoto,1995: 91).

Nesse sentido, o Poder Nacional naquele período era considerado um conceito abrangente e um dos pilares da Política Nacional devido à sua importância estratégica. Esse conceito e os outros apresentados pela ESG irão possibilitar e abrir caminhos para o estabelecimento do Regime Militar Brasileiro, quando esses conceitos se encaixarão no contexto histórico e serão eficientes para explicar os fatos. os governos militares sofrerão em maior ou menor grau a influência da ESG.

1.2- O Regime Militar Brasileiro (1964- 1985)

Em abril de 1964 instalou-se no Brasil o regime militar e foi decretado o Ato Institucional n.°1, delegando poderes ao executivo para eliminar o "populismo subversivo". Desse modo, o General Humberto de Alencar Castello Branco se tornou o primeiro presidente do regime militar, que se baseou nas doutrinas esguianas para formular a política de segurança nacional (VIZENTINI, 2004).

Inicialmente, o regime retornou aos ideais da nova ordem internacional engendrada pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Ideais como o liberalismo econômico levou o Brasil a recuperar seu alinhamento aos EUA e as demandas do desenvolvimento nacional tornou-se vetor da política externa brasileira(CERVO; BUENO, 2011)

Foi nesse período que a Doutrina de Segurança Nacional da ESG será colocada em prática e encontrara o espaço que pretendia. Como afirma Myamoto (1995), tentava-se também colocar em prática o modelo de desenvolvimento econômico com o objetivo de fortalecer o Poder Nacional, que a escola estabeleceu. Portanto, em 1964, a indicação de Castelo Branco, um representante da ESG, para a Presidência da República, garantiu um governo influenciado pelos princípios esguianos.

1.2.1 - O Governo Castello Branco (1964-1967)

O governo de Castello Branco se caracterizou com uma descontinuidade da política externa independente dos governos civis. Essa postura se deve a ideia de que a Guerra Fria era o elemento central naquele contexto, preocupando-se com a segurança interna com a eliminação do comunismo em território nacional. Porém, havia a necessidade da redefinição da política externa, a qual foi baseada na

segurança coletiva e integral, onde caberia aos Estados Unidos liderar o mundo ocidental. (ALTEMANI,2005)

De acordo com Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011) havia três dimensões que norteaeria a política externa brasileira neste governo. A primeira seria a Bipolaridade, que influenciou internamente com a noção de "inimigo interno comunista", em que as Forças Armadas desempenharam funções policiais e, também, externamente com os conceitos de ocidentalismo, interdependência, segurança coletiva, abertura econômica e maior aproximação com os Estados Unidos.

A segunda dimensão seria a "abertura ao capital estrangeiro", em que o governo de Castello Branco criou as condições para induzir o desenvolvimento através do jogo de livre mercado, sem Estado e sem fronteiras. Por fim, a terceira dimensão chamada de "contradição", em que o nacionalismo e o universalismo mostravam descompasso entre as diretrizes ideológicas e o realismo da política internacional.

A política de realinhamento automático aos Estados Unidos expressou-se na participação militar do Brasil na intervenção da República Dominicana. Essa política também visava construir e manter um Poder Nacional, que permitisse o país ser uma potência ouvida pelos países fortes e respeitada pelos mais fracos, através de objetivos pragmáticos e buscando recursos externos (VIZENTINI, 2004).

O embaixador do Brasil em Washington Juracy Magalhães, nesse período, afirmou que a política internacional do Brasil tinha o objetivo de converter a união entre as potências ocidentais e os países que estavam despertando para a vida internacional. Ele também defendeu a autodeterminação dos povos e que a segurança coletiva ocidental não estaria ameaçada por um golpe nuclear, mas sim pelas agressões ideológicas comunistas (VIZENTINI, 2004).

Em relação a influência da ESG, pode-se dizer que nesse primeiro governo do regime militar a escola viveu seu auge. O governo se norteou pelos objetivos nacionais, pelo poder nacional e pelo ideal de desenvolvimentismo e foi influenciado pelo pensamento de Golbery do Couto e Silva. Além disso, a escola norteou não apenas a concepção estratégica, mas também a administração do governo através da "Reforma Administrativa" (MYAMOTO, 1995).

Em 1966, o Brasil assinou um acordo de cooperação nuclear com Israel e em 1967 ratificou um acordo com Portugal para utilização de reatores atômicos para fins pacíficos, deixando três deles sob a supervisão da Agência Internacional de Energia

Atômica, da qual o Brasil apoiava o sistema de segurança. Também no governo de Castelo Branco houve cooperação militar com os Estados Unidos e outros países como Argentina e Uruguai (VIZENTINI, 2004)

1.2.2- O Governo Costa e Silva (1967-1969)

O governo de Costa e Silva formulou sua política externa sob o conceito de soberania nacional, abandonando alguns conceitos de Castello Branco como a doutrina da interdependência e o alinhamento automático. Esse comportamento foi chamado de "Diplomacia da Prosperidade", na qual a nacionalização da segurança foi um elemento estrutural e foi impulsionada pelo temporário congelamento da bipolaridade, através da crise dos mísseis de Cuba e o diálogo Norte-Sul expresso nos impasses da UNCTAD e em outros fóruns internacionais. (VIZENTINI, 2004) Portanto, pode-se explicar a nacionalização da seguinte forma:

> A segurança foi nacionalizada paulatinamente, correspondendo esse fenômeno aos resultados alcançados em termos de atenuação da vulnerabilidade e da dependência externas. A nacionalização da segurança compreendia, portanto, a busca de meios internos, e dessa forma teve de vincular-se ao nacionalismo de fins, ao qual passou a servir de modo positivo, na medida em que também requeria o desenvolvimento econômico auto-sustentado. Veio de certa forma compensar o suprimento negado pela ordeminternacional (CERVO; BUENO, 2011:432, 433).

Sendo assim, o abandono da segurança coletiva pôde contribuir para relacionar o conceito de segurança com o de desenvolvimento, ambos seriam interdependentes e indivisíveis, portanto, não dependeria das grandes potências ou de alianças. Além disso, o governo impôs condições para a assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear, pedindo ao acesso à tecnologia e medidas efetivas por parte das potências (CERVO; BUENO, 2011).

A política nuclear brasileira foi estabelecida com base em dois pontos principais. O primeiro foi a renúncia às armas nucleares, através do apoio ao desarmamento e à não proliferação de armas nucleares. O segundo ponto foi a

determinação de utilizar a energia nuclear através da geração de tecnologia própria e não pela importação, visando acelerar o desenvolvimento nacional.

Segundo Myamoto (1995), nesse governo, a Escola Superior de Guerra perdeu sua influência e permaneceu longe das decisões e ficou voltada para os estudos e os ministros não tinham nenhuma ligação com a Escola. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011) argumentam que o pensamento da ESG (bipolaridade, anticomunismo) foi relativamente deixado de lado, ficando em evidencia o pensamento de que a segurança eradesenvolvimento econômico autossustentado.

1.2.3 O Governo Médici (1969-1974)

A política externa do governo de Médici estava articulada à segurança através da Doutrina de Segurança Nacional e o Conselho de Segurança Nacional fixou os “objetivos nacionais permanentes”. A Diplomacia do Interesse Nacional promoveu alterações em relação à Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva como o abandono á solidariedade terceiro mundista, o discurso politizado foi substituído pelo pragmatismo, o multilateralismo deu lugar ao bilateralismo e os atritos com os EUA receberam mais atenção (VIZENTINI, 2004).

A nova estratégia tinha o objetivo tanto internamente quanto internacionalmente, qual seja, efetivar o projeto de “Grande Potência”, que ambicionava a entrada do Brasil no Primeiro Mundo. Além disso, o Brasil propôs a reforma da Organização das Nações Unidas, denunciando que as superpotências tentavam manter a Carda inalterada e também em relação ao Tratado de Não Proliferação Nucelar. Nesse último, argumentava-se que sua ratificação institucionalizaria as desigualdades e os países fortes ficariam mais fortes (VIZENTINI, 2004).

Seitenfus(1994) ressalta que foi nesse governo que o Brasil rompeu com o bloqueio norte-americano e estabeleceu parceira com a Alemanha em um programa nuclear, o qual veio a fracassar. Além disso, inicia-se uma política de aproximação com os países da América do Sul através da cooperação bilateral, por exemplo, a

hidrelétrica de Itaipu com o Paraguai, exploração do gás boliviano e colaboração industrial com a Venezuela.

Segundo Paulo Vizentini (2004), a Diplomacia do Interesse Nacional se preocupava em tirar proveito e vantagens das brechas que existiam no sistema internacional, enfatizando uma estratégia individual de inserção. Por esse motivo, estabeleceu relações bilaterais, principalmente com os países mais fracos como os da América do Sul e Central e mais tarde com os países árabes, que foi considerada ousada e repleta de consequências.

Nesse período, a política científica brasileira obteve uma importância estratégica, através da interconexão entre as esferas de defesa e da capacitação tecnológica, principalmente na área da informática. Em 1972 foi criado o grupo de Coordenação das Atividades de Processamento de Dados (CAPRE). Essa política foi prioridade nesse governo e nos seus sucessores (VIZENTINI, 2004).

Em relação à ESG, ela ficou afastada e não influenciou a conduta relativa à segurança nacional ou na formulação da política externa brasileira. Nesse sentido, ela se direcionou para o desenvolvimento e sua linha de conduta passou para a formulação da Política Nacional de Segurança e de Desenvolvimento, que foi característica do governo Médici (MYAMOTO, 1995)

1.2.4 O Governo Geisel (1974-1979)

Em relação ao governo do General Ernesto Geisel, Vizentini (2004) afirma que dentre os governos militares este foi o que estabeleceu uma política externa mais ousada. A diplomacia do chamado Pragmatismo Responsável representou a forma mais desenvolvida da diplomacia do regime militar.Seitenfus (1994) explica que Geisel prega os realinhamentos indispensáveis para o Brasil e os interesses econômicos passaram a ser mais relevantes na formulação da política externa, que cada vez menos estava engajada com os Estados unidos.

O principal objetivo explícito do governo de Geisel era encaminhar o processo de abertura política. De acordo com Golbery do Couto e Silva, Chefe da Casa Civil neste governo, a história da política do Brasil caracterizava por uma alternância de ciclos de centralização e descentralização. Portanto:

> Como considerava que o atual regime centralizante estava chegando ao seu limite, acreditava ser prudente antecipar-se aos fatos, preparando uma transição controlada rumo a um regime democrático, a ser estruturado antes que o descontentamento social aflorasse através de projetos politicamente articulados (...) (VIZENTINI, 2004:198).

Nesse sentido, seria necessário que o ciclo militar se acabasse sem causar consequências negativas e desgaste às forças armadas. Além disso, o Brasil estava passando por dificuldades econômicas em razão da crise do petróleo e afetava o objetivo de desenvolvimento. Desse modo, o governo adotou um aprofundamento da industrialização e substituição das importações. Diversificou-se, então as fontes de energias com um programa de construção de hidrelétricas, usinas nucleares, melhoria da prospecção de petróleo e a produção de álcool como combustível através do projeto Proálcool, além da capacitação tecnológica. (VIZENTINI, 2004)

A nacionalização da segurança estava presente neste governo e, segundo Vizentinni (2004), essa nacionalização foi marcada por quatro momentos. O primeiro foi a definição de uma política de exportação de materiais bélicos, o segundo foi o acordo nuclear Brasil-Alemanha, o terceiro foi a denúncia do acordo militar com os EUA (1977) e por último, o desenvolvimento de um programa nuclear paralelo a partir de 1979 pelo conjunto das forças armadas.

No governo de Ernesto Geisel, a ESG recuperou parte de sua influência e assumiu seu papel como centro de estudos, porém não tanto como no primeiro governo militar. Diversificaram-se os focos, passando das negociações multilaterais para as bilaterais, além de agora obedecer os princípios do pragmatismo responsável (MYAMOTO, 1995).

1.2.4 - O GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)

Este caracteriza-se por ser o último e mais longo dos governos militares e deu continuidade ao Pragmatismo Responsável, materializou e intensificou algumas iniciativas do governo de Geisel, chamando a política externa desse período de Universalismo. O país foi definido como parte do Terceiro Mundo e continuou participando dos fóruns internacionais, convergindo com o Movimento Não-Alinhado, apesar de não fazer parte dele (VIZENTINI, 2004).

A indústria armamentista estatal do Brasil conseguiu um alto grau de desenvolvimento e conseguiu, nesse contexto, aumentar as exportações para os países árabes e em uma menor escala para os países africanos e da América Central. O país também se fez presente apoiando o grupo Contadora na resolução do conflito centro-americano. Além disso, a diplomacia brasileira passou a valorizar a América do Sul com o aumento da cooperação político-econômica, principalmente com a Argentina (VIZENTINI, 2004).

No governo Figueiredo, a diplomacia do Brasil visava preservar a autonomia em relação à segurança. No começo da década de 1980, o país não apoiou o projeto dos Estados Unidos acerca da criação da Organização do Atlântico Sul (OTAS) pois contrariava a estratégia brasileira de defesa na região, o que ficou evidenciado na Guerra das Malvinas, que mostrou a defesa marítima brasileira ficaria fragilizada com a internacionalização do Atlântico sul. Além disso, prejudicaria as relações com a África (VIZENTINI, 2004).

Também nesse governo foram dadas continuidades para o incentivo tecnológico, principalmente na área da informática e também na área de energia nuclear, quando foram feitos acordos para a implementação dos recursos. Em relação à ESG, ela continuou com sua relativa influência como no governo de Geisel, mas longe do poder se exercia no primeiro governo do regime.

A partir da análise sobre a criação da Escola Superior de Guerra e do Regime Militar Brasileiro pode-se dizer que o pensamento as questões de defesa e segurança no Brasil se intensificaram no período pós-Segunda Guerra Mundial, em que a participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) contribuiu para a percepção e

reflexão do papel do Brasil no Sistema Internacional. Portanto, com a necessidade da criação da ESG, o país pôde se articular e aglutinar os estudos de segurança e defesa em uma instituição central.

Nesse sentido, a ESG influenciou e possibilitou a chegada dos militares ao poder em 1964, expressando sua força e seus objetivos no primeiro governo militar, quando no contexto internacional se configurava a Guerra Fria. Os demais governos do regime sofreram influências variadas da ESG, uns mais outros menos, porém é inegável que os seus princípios nortearem esse período. Com a mudança de regime em 1986, o fim da Guerra Fria e a Constituição de 1988, o papel da ESG e das forças militares alterou-se, essas mudanças serão tratadas no capítulo seguinte.

II CAPÍTULO

Anos 90: a Defesa Nacional no contexto civil

2.1 As Relações Internacionais no pós- Guerra Fria

Classicamente, no estudo das Relações Internacionais, com o propósito de análise, destacam-se três campos básicos. O primeiro é o estratégico militar, que trata das questões da paz e da guerra, e também da sobrevivência dos Estados como unidades independentes no sistema internacional. O segundo campo é o econômico, que considera os territórios em seu valor de mercado, mostrando o que um país significa para o outro em relação a ganho/perda no plano material. E por fim, o campo dos valores, que engloba a análise de afinidades e diferenças quanto ao modelo de sociedade e de organização social (LAFER; FONSCECA JR,1997).

Destaca-se que esses campos se interagem de diversas formas e em vários níveis. Os sistemas multipolares, bipolares ou unipolares influenciam a forma dos organismos internacionais realizarem os princípios e valores que adotam e também condicionam maior ou menor interação econômica entre os países. Na Guerra Fria, esses campos possuíam uma dinâmica clara, caracterizada por um processo global de rivalidade com as polaridades definidas, o que favorece as escolhas estratégicas de longo prazo. No pós- Guerra Fria, essas polaridades indefinidas geram incertezas e os Estados devem construir com mais rapidez e sensibilidade as estratégias de inserção no mundo multipolar(LAFER; FONSCECA JR,1997).

De acordo com Seitenfus (1994), existem dois sistemas internacionais: o interestatal e o mundial. Ao longo da história, pode-se dizer que as relações interestatais predominaram nas relações internacionais, essa situação transformou-se, fazendo surgir um sistema mundial, no qual atores não estatais estão inseridos. Essa transformação se deve a fatores como o avanço da tecnologia; busca de matéria-prima, mão-de-obra e mercado consumidor; migração; avanço dos meios de comunicação; proliferação dos meios privados, entre outros.

Portanto, no início dos anos 90 ocorrem mudanças de parâmetros até então estabelecidos. Seitenfus (1994) argumenta que o surgimento de uma nova ordem internacional não se deve especificamente ao fim do império soviético, mas sim de um processo de mundialização que não reconhece fronteiras políticas e interliga sociedades diferentes. Assim, o autor ressalta que são três fenômenos que moldam as relações interestatais na nova ordem internacional: a globalização, a fragmentação e a regionalização.

2.1.1- A Política Externa Brasileira

No pós-período militar e no pós- Guerra Fria, a política externa brasileira se orientou para novos temas. Alguns desses temas são: dívida externa, novas regras do comércio internacional, promoção de exportações, cooperação internacional, questão nuclear, questão amazônica, desenvolvimento e segurança das fronteiras, relação com os Estados Unidos, participação do Poder Legislativo, Fórum Brasileiro de Perspectiva Internacional; não-ingerência e defesa da democracia, imagem internacional, assento no Conselho de Segurança da ONU, administração da carreira diplomática, espaços nos organismos internacionais, adidos em Ciência e Tecnologia e memória da política externa (SEITENFUS,1994).

Nesse período, o Brasil também passou a dar ênfase nas relações regionais através da atuação brasileira nos processos de integração sub-regional (Mercosul) e integração regional (Área de Livre Comércio Sul-Américana- ALCSA). Portanto, retomou-se a perspectiva de que a América do Sul é a área básica de atuação da política externa brasileira (ALTEMANI, 1994). Caracterizou-se o fim das divergências do tradicional adversário do Cone Sul com o processo de integração com a Argentina, firmado por José Sarney e RaúlAlfosín (MYAMOTO,1995).

Os governos posteriores ao final da Guerra Fria adotaram opções estratégicas de longo prazo que favorecessem a inserção internacional e os interesses nacionais. Essas opções foram a integração com os Estados Unidos, a integração sub-regional e a aliança extra hemisférica. A integração com os EUA poderia se dar diretamente ou através do acesso ao Nafta, da institucionalização da ALCA e da

instrumentalização do Mercosul. A integração sub-regional através do Mercosul, e aliança extra-hemisférica, com as diversificação de parcerias (ALTEMANI,1994).

2.2 - Transição do regime: os militares no Governo Sarney e Governo Collor

Ao final dos anos 1980 consolidou-se no Brasil, o projeto de distensão política, que conduziu o fim do regime militar. Esse projeto se iniciou no governo Geisel e continuou no governo Figueiredo devido às crises e pressões internas. Nesse sentido, ocorreu uma eleição indireta em 1985 que elegeu Tancredo Neves (que foi substituído por José Sarney devido sua morte), iniciando a fase de transição para o regime democrático. Nesse contexto, com fim do conflito Leste/Oeste e as mudanças nas relações internacionais, os militares brasileiros buscaram uma nova identidade e a orientar-se para novos temas, pois a ideia de inimigo interno (comunismo) já não condizia com a nova realidade.

A Constituição promulgada em outubro de 1988 foi entendida como uma representação democrática das reformas que viriam a ser feitas nos anos seguintes, a saber, as eleições diretas em 1992 e as Forças Armadas fora do centro do poder do Estado. Portanto, as Forças Armadas vivenciaram uma crise de identidade quando o seu maior papel era a tutela do Presidente da República.

Como afirma Eliézer Rizzo de Oliveira (2005), a Constituição de 1988 inclui as importantes demandas militares relacionadas à missão das Forças Armadas, envolvendo a defesa interna e externa. O art.142, que trata da relação entre as Forças Armadas e o Chefe de Estado, descreve que:

> "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativas qualquer destes, da lei e da ordem." (Constituição Federal de 1988, Art. 142)

Portanto, apesar de explicitar que o Presidente da República é o comandante supremo dessas forças, o artigo não estabelece que seja o canal único e indiscutível de autoridade. Esse fator faz com que se interprete que as Forças Armadas podem ser da iniciativa de qualquer um dos três poderes da República a fim de garantir e preservar a ordem no plano nacional. Mais tarde, com a criação do Ministério da Defesa, afirmou-se a autoridade civil sobre as Forças Armadas, a definição constitucional ainda continuou incerta e foi abrandada por leis complementares acerca do preparo militar (OLIVEIRA, 2005).

Além disso, elas passaram pela política de desmilitarização do Estado e, no governo Collor, sofreram com modificações que diminuíram sua influência no cenário político, como a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional e, ainda mais, o rebaixamento de status do ministério do Gabinete Militar e do Estado Maior das Forças Armadas. Portanto argumenta- se que:

> Nesse sentido, a política de implantação da autoridade civil sobre o aparelho militar, de que fazem parte essas mudanças, representa o fim do sistema militar. Todavia o ponto frágil mais visível é a ausência de uma política governamental de defesa sobre a qual pudesse reconstruir-se a identidade militar. O Congresso e a sociedade civil preservam sua tradicional indiferença com a defesa nacional, restando às armas promover seu próprio planejamento à medida das suas possibilidades. (OLIVEIRA,1994:196).

Desse modo, ocorreu um distanciamento entre a sociedade e a área militar, incluindo as próprias questões de defesa. Ainda com a ascensão de governos neoliberais no Brasil, o projeto nacional gestado pela ESG e pelo regime militar foi deixado em segundo plano assim como a defesa nacional. Porém, apesar de afastados do novo governo, os militares continuaram a pensar e priorizar as políticas de segurança do país.

Um exemplo desse fato é o Projeto Calha Norte, o qual o nome original é "Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas", visando à proteção da região norte do país, especialmente a região Amazônica. A preocupação dos militares com essa região se deve também às dissoluções das divergências com a Argentina, o que fez da região norte a única zona de atenção (MYAMOTO, 1995).

No que diz respeito à Escola Superior de Guerra, nesse período, é importante ressaltar que ela perdeu ainda mais seu espaço e reorientou suas atividades com o objetivo de dialogar com uma pluralidade de ideias. Nesse sentido, a ESG alterou o nome do Curso Superior de Guerra, um dos seus principais cursos, para Curso de Altos Estudos Estratégicos. Além disso, em 1989, elaborou um plano chamado "Estrutura do poder nacional para o ano 2001", conhecido como o Plano Brasil 2000, em que explicitava sua visão de desenvolvimento do país para o século XXI (MYAMOTO, 1995).

Ainda, segundo Myamoto (1995), as Forças Armadas se mantiveram ativas reivindicando aumentos salariais, afirmando a necessidade de se proteger o território e exteriorizando seu descontentamento quando os pedidos não eram atendidos. Portanto, tiveram que se adequar e aprender a dialogar como uma instituição qualquer e passaram a se orientarem por assuntos que não eram estritamente militares.

Para elucidar essas tensões, citamos a seguir as demandas militares aos governos Sarney e Collor e as repostas dos respectivos governos aos militares, enumeradas por Eliézer Rizzo de Oliveira (2005:200):

A)

- **Demandas militares ao Governo Sarney:**
  1- Não-julgamento das Forças Armadas pelo seu envolvimento da repressão política;
  2- Papel constitucional ligado à Defesa Externa e Defesa Interna;
  3- Tutela Militar;
  4- Suporte ao mandato de cinco anos e ao regime presidencialista;
  5- Continuidade a programas militares: nuclear e indústria de armamentos.

- **Respostas do Governo Sarney:**
  1- Não julgamento e preservação da autonomia político- institucional com baixo grau de autoridade presidencial sobre o aparelho militar;

2- Confirmação do papel interventor relativizado pela necessidade de convocação militar pelos Poderes da República;

3- Confirmação da tutela militar;

4- Assegurado o controle militar sobre programas nucleares e de armamentos.

B)

- **Demandas militares ao Governo Collor:**

1- Adiamento da adoção Ministério da Defesa;

2- Salários e investimentos;

3- Definição da missão estratégica;

4- Preservação da autoridade funcional dos ministros militares.

- **Respostas do Governo Collor:**

1- Adiamento do Ministério da Defesa sob o argumento de que ele seria mais adequado no parlamentarismo;

2- Condicionado aos planos econômicos;

3- Não-determinado positivamente, mas negativamente através do encolhimento de suas funções mediante mudanças no gabinete militar, área de informações e Estado-Maior das Forças Armadas;

4- Atendida com relação às associações civis de funcionários militares, as quais não foram reconhecidas como interlocutoras do aparelho militar junto ao presidente.

Como se pode perceber o Governo Sarney atendeu de forma mais ampla as demanda militares, evidentemente por ser um governo de transição. Já o Governo Collor manteve relações ambíguas com as Forças Armadas, o que gerou uma crise de identidade sobre as funções do aparelho militar no que diz respeito a sua missão e doutrina, além da distribuição dos recursos para suas atividades. Os discursos e diálogos da época entre Presidente e Forças Armadas ressaltavam a necessidade

de adequar as forças militares aos novos tempos e às mudanças tanto internas quanto externas (OLIVEIRA, 2005).

Neste contexto, o Conselho de Segurança Nacional foi reestruturado, recebendo o nome de Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional (Saden) no Governo Sarney. No Governo Collor foi novamente alterado para Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) que se dividiu em três Subsecretarias: de Inteligência, antigo SNI; de Planejamento Estratégico; de Programas e Projetos Estratégicos (que abriga o Projeto Calha Norte e o nuclear), e ainda o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (Cefarh). Além disso, a estrutura do Exército foi alterada com a criação de sete comandos militares (MYAMOTO,1995).

No âmbito da Geopolítica pode-se dizer que o meio acadêmico iniciou debates sobre os temas que antes eram estritamente militares. Desse modo, como afirma Myamoto(1995), alguns trabalhos destacaram como o de Wanderley M. da Costa discutindo as políticas territoriais brasileiras do Brasil pós-64 e de Bertha Becker que concentrou seus estudos na questão amazônica. Além de textos de Manuel C. Andrade, André R. Martim, Leonel Itaussu de Almeida Mello e Geraldo L. Cavagnari Filho, entre outros, que centraram seus trabalhos sobre o Atlântico Sul, a mudança da capital federal, no pensamento de Golbery sobre as relações com a Argentina, sempre relacionando a geopolítica com a política externa.

Ainda, segundo Myamoto (1995), o pensamento geopolítico brasileiro no meio acadêmico dos anos 1980 e 1990 além de repetir antigas discussões, também busca novas temáticas que estavam em pauta nos fóruns mundiais como a regionalização e a globalização. Incluem discussões sobre divisão do território, problema da federalização, divisão social do trabalho, industrialização, investimentos em ciência, tecnologia e indústria bélica, questão populacional, proteção das fronteiras, meio ambiente, entre outros.

2.3 - Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Política de Defesa Nacional e Ministério da Defesa

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado no âmbito da defesa nacional pela mudança nas relações entre o Presidente da República e as Forças Armadas a partir da criação do Ministério da Defesa, que configurou uma nova estrutura de direção civil sobre as Forças Armadas. Esse novo formato possui dois elementos: o primeiro é a nova relação de poder e o segundo uma mudança na mentalidade militar, que é um misto de convicção e de acomodação à nova realidade (OLIVEIRA, 2005).

A criação do Ministério da Defesa é a reforma mais significativa no campo da Defesa Nacional na história republicana democrática brasileira. Ele possibilitou a extinção do Estado maior das Forças Armadas e as transformações dos Ministérios Militares em Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica. Desse modo, as instituições militares passaram a ser duplamente subordinadas ao poder civil: ao Presidente da República e também ao Ministro da Defesa(OLIVEIRA, 2005).

Ainda segundo Oliveira (2005), a Política de Defesa Nacional de 1996 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e possibilitou a solução de dois problemas acerca da subordinação militar. Primeiro, a disposição da Presidência da República para exercer a direção política das Forças Armadas e, segundo, solucionou a crise da identidade militar em relação à sua função que havia se desenvolvido nos primeiros governos da redemocratização. Essa Política foi reformulada em 2005 no Governo Luís Inácio da Silva, por isso serão tratadas como I Política de Defesa Nacional e II Política de Defesa Nacional, respectivamente.

2.3.1 A Primeira Política de Defesa Nacional

A Primeira Política de Defesa Nacional (I PDN) foi anunciada em 1996 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, antes mesmo da criação do Ministério da Defesa, A I PDN tinha como objetivo garantir a soberania do Estado, conservar a

coesão e unidade nacional e colaborar na manutenção da paz e da segurança internacionais.

Suas diretrizes estabeleciam que o Brasil seria a favor do desarmamento universal, sugerindo o fim dos arsenais nucleares e armas de destruição em massa. Além disso, previa a participação brasileira em missões de paz e o aprimoramento do sistema de vigilância, controle e defesa de áreas que seriam de interesse internacional como a fronteira amazônica, o espaço marítimo e aéreo brasileiro.

Essa política foi elaborada, segundo Alsina (2006), com um objetivo que estava implícito, qual seja, o de abrir uma porta que justificasse a criação do Ministério da Defesa. O autor também afirma que a política de resoluções pacíficas do Itamaraty que não considerava o uso da força para resolver impasses, colaborou para a forma genérica da I PDN.

Entretanto, com o final da Guerra Fria, novas ameaças não-convencionais começaram a surgir e se tornar alvo de preocupação da sociedade civil, interferindo nos direitos à vida e à propriedade. Essas novas ameaças estariam ligadas ao meio ambiente, migração internacional, crime organizado e terrorismo (MATHIAS, 2007). Desse modo, tornaram-se complexos os planejamentos de defesa e a alocação de meios contra as novas ameaças. Assim, a Política de Defesa buscaria estabelecer a ação do Estado através das Forças Armadas e formular estratégias para garantir os direitos essenciais.

Nesse contexto, a participação de atores de securitização com competência nas relações exteriores seria fundamental para que a Política de Defesa tivesse abrangência e coerência como um documento institucional normativo. Apesar de isso não ocorrer com a I PDN, ela representou um avanço na restauração da identidade militar após o esvaziamento do seu poder político após a ditadura militar (FUCCILLE, 2006).

Ao analisar criticamente a I PDN, alguns autores destacam a falta de efetividade do documento para o planejamento militar. Pode- se destacar a falta de definição clara do limite do emprego das Forças Armadas na segurança pública, devendo distinguir segurança pública e defesa para não estimular o uso do aparato militar de forma ostensiva. E também é destacado que o papel do legislativo não é

explícito, o qual poderia compartilhar as responsabilidades da defesa nacional (OLIVEIRA, 2005).

Outros autores criticam efetivamente a I PDN por ter um caráter genérico. As diretrizes, segundo Mauro César, ex-ministro da Marinha podem ser consideradas generalistas e imprecisas sem consistência para serem eficazes, não servindo pra direcionar no planejamento militar em esferas inferiores. Sendo assim, é considerado um documento sem efetividade para a defesa, com outros propósitos não explícitos, distanciando da intenção real de defesa, não podendo cumprir o papel institucional para qual a I PDN foi formulada (SILVA, 2008).

2.3.2 -O Ministério da Defesa (MD) e aCâmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN)

No contexto da PDN foram criados o Ministério da Defesa (MD) e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN). Assim, com o novo sistema democrático brasileiro e a alteração no cálculo político internacional, o controle civil seria ampliado com a concordância entre militares e civis para institucionalização do conceito de defesa, com objetivo de trazer benefícios concretos.

Até 1999 o Brasil possuía cinco ministérios militares e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, e cada um deles tratando os assuntos de defesa isoladamente. Com a criação do MD, houve a promoção de um diálogo mais consistente sobre a defesa dentro do novo regime democrático. Assim, o Ministro da Defesa tornou-se a autoridade da área de defesa do Poder Executivo, institucionalizando o controle civil das forças militares.

Entretanto, como afirma Oliveira (2005), a criação do Ministério da Defesa tratou-se de um processo tenso e muitas vezes conflituoso, pois marcava a autoridade civil sobre as Forças Armadas. Desse modo, essas forças se opuseram tradicionalmente à sua adoção, argumentando que deveria ser implantado numa oportunidade mais adequada e considerando o ambiente político, cultural e emocional das Forças Armadas.

O CREDEN, criado em 1996, convergiu o diálogo dos atores de securitização, que antes trabalhavam isolados, promovendo o encontro e entre os ministros da Justiça, Marinha, Exército, Aeronáutica, Relações Exteriores, Casa Civil e Militar, além do Secretário de Assuntos Estratégicos. O órgão serviu para assessorar a Presidência da República no estabelecimento de políticas e diretrizes nas áreas de cooperação internacional em assuntos de defesa e segurança, integração de fronteiras e crimes internacionais (SILVA, 2008).

Assim, pode-se dizer que a criação do MD e do CREDEN contribui para reestruturar o setor de defesa nacional no processo de redemocratização do país, contribuindo para o controle civil objetivo. Assim, o poder político civil começou a ser representado na área de defesa, que antes era um setor dominado apena pelos militares (OLIVEIRA, 2005).

Ao final dos anos 90 novos desafios na área de defesa e segurança se apresentaram. No cenário internacional com os ataques de 11 de setembro de 2001, o mundo se deparou com novos temas securitários como o terrorismo, tráficos de pessoas, biopirataria, poder cibernético, entre outros. Desse modo, o Brasil se viu nesse contexto e teve que se adequar para assumir a posição que desejava no cenário internacional. Para isso, elaborou a II Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), que serão abordados no capítulo seguinte.

III CAPÍTULO

Século XXI: novas orientações na Defesa e Segurança Nacional

3.1- O sistema internacional e a política externa brasileira

Logo no início do século XXI o mundo assistiu o surgimento de um novo ordenamento internacional marcado pelos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Esses atentados contribuíram para o surgimento de um novo inimigo externo: o terrorismo. Desse modo, o terrorismo é apresentado como uma ameaça que se expressa de várias formas, o que gerou uma sensação de insegurança na sociedade. Aliado ao terrorismo, o século XXI também trouxe novas formas de interação entre os Estados, o desenvolvimento tecnológico, a rápida divulgação das informações, os cyber conflitos, nacionalismos, xenofobia, questão ambiental, fronteiras e crises econômicas. Todos esses fatores contribuíram para um novo ordenamento mundial. .(VIDIGAL, 2004)

A política externa brasileira desse período, no governo Lula (2003-2010), priorizou uma agenda multilateral e de diversificação de parceiros, aproximando-se dos países do Hemisfério Sul. As prioridades desse governo foram: ampliar a geografia das relações exteriores do Brasil, atualizando o universalismo, adotar uma postura mais firme e ativa nas negociações multilaterais, também no âmbito regional, com o objetivo de garantir um espaço internacional justo e equilibrado. Além disso, estava a prioridade de preservar a soberania de definir o modelo de desenvolvimento mais pertinente ao país (AMORIM, 2005).

Essa política, segundo Almeida (2004), se apresentou de forma assertiva e mais enfática a respeito da defesa da soberania nacional e dos interesses do país. Ela, também, buscou alianças privilegiadas no Sul com atenção especial ao processo de integração da América do Sul e do Mercosul. Esse autor ressalta que o projeto do Brasil visava reforçar a sua capacidade de “intervenção” no mundo, assumindo um papel de mediador em alguns conflitos na busca de um assento

permanente no Conselho de Segurança da ONU e a sua crítica ao unilateralismo em defesa do multilateralismo.

Como já ressaltado, o Brasil aprofundou o relacionamento com as mais diversas áreas do mundo. Uma delas foi o continente africano em razão das raízes históricas e para promoção da cooperação Sul-Sul. Outro foco foram os países lusófonos, desenvolvendo papel central na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Buscou também fortalecer os laços com grandes democracias do Sul, resultando na criação do G-3 ou Ibas(Índia, Brasil e África do Sul) como um foro de coordenação e cooperação, que reúne esses três países com visões convergentes sobre a ordem internacional. Além da formação do BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), também ocorreu um novo impulso as relações entre o Brasil e o Oriente Médio (AMORIM, 2005).

3.2 - Debates sobre o pensamento brasileiro sobre defesa e segurança

Em setembro de 2003, o Ministério da Defesa em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia e como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, promoveram oito rodadas de debates para contribuir com a atualização do pensamento brasileiro sobre defesa e segurança. Foram convidados representantes do governo, parlamentares, militares, acadêmicos, diplomatas e jornalistas, participando a cada rodada seis debatedores, que contribuíram com artigos para a discussão.

Neste trabalho será analisada a terceira rodada de debates, qual seja, “O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de Segurança e Defesa”, participando os debatedores: Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal; Professor Darc Costa; Professora Mônica Herz; Professor Eliézer Rizzo; Professor Clóvis Brigagão, além do Ministro José Viegas Filho. Serão ressaltados alguns pontos principais que foram discutidos e que integram a publicação “O Brasil no cenário internacional de Defesa e Segurança”, do Ministério da Defesa.

Um dos pontos de destaque é a noção de vulnerabilidade que, devido ao caráter difuso das novas ameaças, fez com que a política de defesa deva ser pautada nas vulnerabilidades e não nas ameaças específicas. Portanto, o aparato militar do país deve estar preparado para reagir contra qualquer ator que venha atingir suas vulnerabilidades, nesse caso, foram consideradas a Amazônia e a questão energética. Outro ponto abordado foi o papel dos Estados Unidos e as relações com Brasil, considerou-se que a ação externa dos EUA possui um viés unilateralista, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001. Concordou-se que o Brasil deve continuar um diálogo aberto e maduro com os EUA, respeitando as diferenças e explorando as convergências, pois essa relação é fundamental para a estratégia de inserção internacional do Brasil.

Foi abordada a participação do Brasil em Forças de Paz, constatando uma tendência favorável ao aumento da colaboração do Brasil nessa matéria. Essa participação favorece oportunidades de projeção do poder político e militar, porém se analisar apenas no âmbito militar não traz benefícios imediatos devido ao treinamento dos oficiais e praças que participam. Também abordou a importância de consolidar um espaço próprio de atuação na América do Sul, buscando alianças militares em sentido amplo, integração das indústrias de defesa e também buscar no âmbito do MERCOSUL maior aproximação em matéria militar.

Em relação à Amazônia, foi ressaltada a importância da transferência de unidades militares sediadas em outras partes do território brasileiro, uma vez que essa região está entre as vulnerabilidades do país. No Atlântico Sul, discutiu-se a maior aproximação com a África e o resgate da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) como modo de aproximação da costa ocidental e a costa africana, e a consolidação do Atlântico Sul como uma área de estabilidade política e militar.

Acerca da Política de Defesa Nacional argumentou-se que esta precisava ser revalidada e, para tanto, os debates que estavam sendo realizados poderiam ser úteis. De acordo com a publicação do Ministério da Defesa que está sendo aqui utilizada, um dos participantes sugeriu a elaboração de um “Livro Branco da Defesa” como outros países fazem, porém argumentou-se que com uma Política de Defesa Nacional e bem concebida não seria necessário esse documento. Concordou-se que o Brasil deve continuar adotando, em sua política de defesa, uma postura

dissuasória e pontuaram-se duas acepções diferentes do conceito de dissuasão: uma mais ampla, que abarca os diversos fatores constitutivos do "poder nacional", e outra mais estrita, que se limitada à dimensão militar. E também foi pontuada a diferença nos conceitos de segurança e defesa: a primeira seria um estado e a segunda uma ação.

É notável que alguns temas colocados em discussão, posteriormente expressaram ações. Um deles foi a reformulação da Política de Defesa Nacional, que entrou em vigor em 2005, a Segunda Política de Defesa Nacional. Outro tema foi a criação do "Livro Branco da Defesa Nacional", a Estratégia Nacional de Defesa em 2008, incluindo temas como Amazônia, o Atlântico Sul e novas orientações para as Forças Armadas.

3.3 - A Segunda Política de Defesa Nacional (II PDN)

A Segunda Política de Defesa Nacional ou Nova Política de Defesa Nacional entrou em vigor em julho de 2005, com bases na I PDN. A II PDN deveria explicar as diretrizes para o planejamento estratégico, remodelando ao seu contexto. Destacou a assimetria de poder, o perigo das novas ameaças à segurança, passando o foco para questões regionais de baixa probabilidade de conflito.

O novo conceito estratégico idealizado pela II PDN mostrava-se como prioritário para a defesa do Brasil a região do Atlântico Sul e da região Amazônica. Além disso, estimulava a cooperação com os países da América do Sul, da África e os países de língua portuguesa, e também condenava o terrorismo. Essa política reconhecia a importância de um país possuir uma capacidade de defesa de acordo com as suas pretensões políticas e sua inserção no meio internacional (SILVA, 2008).

Pode-se dizer que a introdução de um conceito de "entorno estratégico" nessa política auxilia a análise das questões de segurança e defesa, reconhecendo

a proteção extraterritorial como interesse da defesa. Sendo assim, além do interesse na região Amazônica e no Atlântico Sul, há também todo o complexo de segurança sul-americano, reconhecendo a necessidade de cooperação com os demais países do bloco regional e, consequentemente, buscando uma estrutura de defesa que atenda essa amplitude (SILVA, 2008).

A II PDN tinha o propósito de revisar a I PDN, estabelecendo uma correspondência mais satisfatória entre a Política de Defesa e as transformações do ambiente estratégico, pois o Brasil não possuía uma estratégia de defesa no nível das unidades, que seria o nacional. E, concordava com a Política Externa Brasileira que defende a ideia de que o Brasil possuía uma projeção internacional singular, em que defende uma concepção cooperativa da segurança internacional. (AMORIM, 2006)

A elaboração da II PDN contou com uma participação mais intensa de diversos setores da securitização e não somente do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, mas também contou com atores funcionais, como vários acadêmicos, jornalistas e intelectuais que participaram de debates que levaram à formulação do texto sob a responsabilidade do MD de elaborar o documento. Assim, a II PDN diferenciou-se da I PDN, que foi elaborda em alguns dias de maneira menos abrangente pelo Poder Executivo, daí suas limitações (PEREIRA, 2006).

Apesar do objetivo e esforços em aperfeiçoar a PDN anterior, a nova política não foi precisa e nem aprofundada o bastante para cumprir o seu papel institucional. Mesmo sendo um documento que define a ação das Forças Armadas em meio ao relacionamento internacional, a II PDN não teve a repercussão esperada nem na esfera militar brasileira e nem fora do país.

Analisando a II PDN, podem-se encontrar algumas melhorias conceituais, como a formalização da distinção entre segurança e defesa, conceitos que são especificados no seu texto. É importante ressaltar que na I PDN essa questão sequer é mencionada. A partir desses apontamentos evidencia-se que o foco da PDN será a defesa nacional, relacionando com as relações internacionais e

deixando um pouco de lado a segurança voltada para assuntos internos (SILVA, 2008).

Ao considerar as limitações impostas para a participação da sociedade na elaboração da I PDN, a II PDN apresentou um avanço no padrão do tratamento referente às questões da defesa. Porém, apesar dessa ampliação participativa na sua elaboração, o Poder Legislativo ficou ausente de responsabilidade nessa elaboração, afastando a discussão da sociedade brasileira em geral. Portanto, ela ainda apresentou limitações como a sua antecessora (COSTA; CALVET, 2007).

A Nova Política de Defesa Nacional buscou clarear a definição dos pontos estratégicos ao estabelecer prioridades de acordo com a grandeza o território brasileiro, extensão do limite do mar e zona econômica. Desse modo, ampliou o foco da I PDN. Porém, ela não demonstrou precisão em estabelecer diretrizes para o preparo do poder militar para atuar nestes espaços de interesse, transferindo para outros níveis administrativos mais baixos.

Essa política apesar dos avanços manteve cautelosa sua posição e ás vezes até omissa etraçou limites grandes limites para o planejamento dos escalões mais inferiores, e manteve reduzidas as alterações em relação á I PDN. Assim frustrou aqueles que buscavam diretrizes mais sólidas para a estruturação da defesa brasileira (PEREIRA, 2006)

3.4 - A Estratégia Nacional de Defesa

A Estratégia Nacional de Defesa (END) é um documento aprovado por decreto presidencial no ano de 2008. Criada a partir de um Comitê Ministerial presidido pelo Ministro da Defesa, foi coordenado pelo Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e integrado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, assistidos pelos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica.

Esse documento foca as ações estratégicas de médio e longo prazo que tinha como objetivo modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturais: a reorganização das Forças Armadas, redefinindo o papel do Ministério da Defesa e enumerando diretrizes para cada uma das três Forças, que abordam os setores cibernético, espacial e nuclear; a reestruturação da indústria de material de defesa com o domínio de tecnologia; e por fim a relação das Forças Armadas com a sociedade e o futuro do Serviço Militar Obrigatório.

Conforme descrito no chamado Livro Branco da Defesa, estratégia nacional de defesa não pode ser separada de estratégia nacional de desenvolvimento, cada uma reforça as razões da outra, em que a nacionalidade é despertada por ambas. E uma vez defendido, o país poderá ter opinião própria no cenário internacional e será capaz de construir seu próprio modelo de desenvolvimento. Porém, é reconhecida a dificuldade que um país como Brasil que pouco se envolveu em guerras, se convencer da necessidade de se defender para desenvolver, exigindo uma transformação de consciência, em especial as Forças Armadas, para manter o impulso de se preparar para o combate em meio à paz. Assim, um projeto forte de defesa favorece um projeto forte de desenvolvimento.

Desse modo, a END é a ligação entre o conceito e a política de independência nacional de um lado, e as Forças Armadas de outro para resguardar essa independência. Com base nos eixos fundamentais citados anteriormente, o documento elabora, no total, vinte e três diretrizes, nas quais serão baseadas as políticas de defesa do Brasil nos próximos anos. (BRASIL,2008) São elas:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir o uso do espaço aéreo nacional;
2. Organizar as Forças Armadas sob o triplo imperativo: monitoramento/controle, mobilidade e presença;
3. Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo e águas jurisdicionais brasileiras;
4. Desenvolver a mobilidade estratégica;
5. Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade;

6. Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear;
7. Unificar as operações das três Forças Armadas;
8. Reposicionar os efetivos das três Forças;
9. Aumentar a presença das unidades das Forças Armada nas fronteiras;
10. Priorizar a região amazônica;
11. Desenvolver, para fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, principalmente na região amazônica;
12. Desenvolver, para atender aos requisitos de monitoramento, mobilidade e presença, o conceito de flexibilidade no combate.
13. Desenvolver o repertório de práticas e de capacitações operacionais dos combatentes;
14. Promover a reunião, nos militares brasileiros, dos requisitos exigidos pelo conceito de flexibilidade;
15. Rever a composição dos efetivos das três Forças, de modo a dimensioná-las para cumprir Estratégia Nacional de Defesa;
16. Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidade;
17. Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal;
18. Estimular a integração da América do Sul;
19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz;
20. Ampliar a capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento;
21. Desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas;
22. Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa;
23. Manter o Serviço Militar Obrigatório.

Com estas diretrizes, o Brasil visa mudar a situação de sucateamento das Forças Armadas. Aliado a um plano de desenvolvimento social e econômico pretende ter motivação para participar de forma mais ativa no meio internacional e

criar as devidas condições para se firmar como ator decisivo nos assuntos internacionais. Assim, os objetivos do Brasil não devem ser explicados apenas sob a ótica bélica, mas sob a econômica e social, com bases para alcançar objetivos mais amplos á longo prazo (SANTOS FILHO; PEIXOTO &SILVA,2010).

Assim, destacam Oliveira e Silva (2010):

> "A formulação sistemática da Estratégia Nacional de Defesa é complementada por uma parte que se segue, denominada "Medidas de Implementação" [...] Logo em seu início são destacados os principais pontos positivos do atual quadro da defesa nacional: confiabilidade das Forças Armadas pela sociedade civil, adaptabilidade do brasileiro a mudanças e excelência no ensino militar e atualização em relação a modernas táticas e estratégias militares. Dentre as vulnerabilidades da atual estrutura de defesa são elencados dezesseis itens, dentre os quais os mais importantes podem ser considerados: escassez de civis pensando a defesa nacional, elevado grau de dependência de produtos de defesa estrangeiros, insuficiência de cursos destinados a civis de atualização e ensino em matéria de defesa, limitados recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica, inexistência (até então) de planejamento estratégico, inexistência de regras claras quanto à prioridade que deve ser atribuída à indústria nacional na produção de produtos de defesa, bloqueios tecnológicos impostos por países mais avançados e sistemas nacionais de logística e mobilização deficientes."

A Estratégia Nacional de Defesa define três setores estratégicos que são essenciais para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. No setor espacial o objetivo é priorizar a fabricação de veículos lançadores de satélites geoestacionários e desenvolver tecnologias de comunicação e determinação de coordenação geográfica a partir de satélites. No setor nuclear pretende-se desenvolver tecnologia nuclear para completar o projeto de submarino de propulsão nuclear, mapear melhor aproveitar as jazidas de urânio, desenvolver o potencial de construir termelétricas e aumentar a capacidade de usar a energia nuclear em várias atividades. No setor cibernético pretende capacitações para o uso industrial, educativo e militar.(BRASIL,2008)

O próprio documento de 2008, Estratégia Nacional de Defesa, afirma que se inspira em duas realidades que lhe garantem a viabilidade e indica o rumo. A primeira é a capacidade que existe na cultura brasileira de adaptação e improvisação, a disposição em criar soluções na falta de instrumentos necessários, o que efetiva o conceito de flexibilidade. A segunda é o sentido de compromisso

nacional Brasil, em que a Nação Brasileira é um projeto do próprio povo o que garante identificação mútua entre sociedade e Forças Armadas.

A END (2008) enumera os principais aspectos positivos e aspectos negativos do quadro da defesa nacional. Os pontos positivos são: a) a identificação das Forças Armadas com a sociedade brasileira com altos índices de confiabilidade; b) adaptabilidade do brasileiro a novas e inesperadas situações, o que propicia a criação de uma cultura militar flexível; c) excelência do ensino nas Forças Armadas no que se refere à metodologia de ensino, táticas e estratégias militares.

Os pontos negativos identificados como vulnerabilidade são: a) pouco envolvimento da sociedade brasileira com assuntos de defesa e escassez de civis especialistas; b) insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários destinados à defesa; c) obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas, dependência de tecnologias estrangeiras; d) inadequada distribuição espacial das Forças Armadas no território brasileiro; e) falta de articulação com o Governo Federal e com a sociedade da Escola Superior de Guerra; f) insuficiência ou pouca atividade e divulgação dos cursos para a capacitação de civis na área da defesa e inexistência de carreira; g) poucos recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica para emprego nas áreas de defesa; h) falta de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo; i) inexistência de regras claras que prioriza a indústria nacional de defesa; j) diferença no tratamento tributário entre o produto nacional e o estrangeiro, favorecendo a importação; k) deficiência nos programas de financiamentos para as empresas fornecedoras de material de defesa; l) bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos; m) inexistência de clausulo de compensação comercial e contratos de importação de produtos de defesa e a não participação de empresas brasileiras em programas de compensação.

Ao analisar a Estratégia Nacional de Defesa, Oliveira (2009) ressalta que esse documento supera os constrangimentos com que os documentos anteriores abordaram a defesa nacional, assumindo um caráter direto e afirmativo. Ele fez com que a Segurança Nacional voltasse à tona após as dificuldades de tratar esse tema durante alguns anos após o regime militar e recuperação da afirmação primordial da defesa e segurança do Brasil.

Outros analistas afirmam que a END contempla aspectos que não foram tratados de forma suficiente nos dois documentos de Política Nacional de Defesa, representando um avanço. Apesar de centrar na defesa, envolve outros aspectos como educação, infraestrutura, ciência e tecnologia, economia, e mobilização nacional. Também compreende avanços na organização das Forças Armadas, nas suas práticas operacionais e os meios que as tornam eficazes. Além de planejar a independência tecnológica (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

Destaca-se uma distância que separa a Estratégia Nacional de Defesa e a Política de Defesa Nacional, que é a questão da Segurança Nacional. A PDN incorporou conceitos da Escola Superior de Guerra com o tempero da ONU e definiu a Segurança como a condição que permite o país preservar a soberania e a sua integridade territorial, realizar seus interesses nacionais sem pressões externas e ameaças, garantindo ao cidadão os direitos e deveres constitucionais. Já a Defesa Nacional se configura como conjunto de medidas e ações do Estado, expresso militarmente para defesa da soberania, território e interesses nacionais (OLIVEIRA, 2009).

Por sua vez, a END, sem se referir a esses conceitos ao expressar as suas medidas de implementação, utiliza o termo segurança nacional para incluir alguns temas. Inclui gerenciamento de crises, sistemas de inteligência, terrorismo e antiterrorismo, segurança de infraestrutura, segurança química e nuclear, segurança cibernética, doenças tropicais, salvamento em operações internacionais, entre outros. Algumas atividades caracterizadas como de defesa do cidadão passam a ser consideradas de defesa nacional como ações de segurança pública (OLIVEIRA, 2009).

Enfim, pode-se dizer que o início do século XXI as relações internacionais sofreram algumas mudanças, tais como a inserção de novos atores, novas ameaças e complexos de segurança. No Brasil, a política externa foi diversificada e aprofundada com diversos países nas diferentes regiões do mundo. No que diz respeito à defesa e segurança, organizaram-se debates acerca desses temas para buscar soluções e perspectivas para o novo século. No âmbito governamental a reformulação da Política de Defesa Nacional e formulação da Estratégia Nacional de defesa expressam a necessidade de uma nova abordagem para esses temas envolvendo a sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos estudos e análises bibliográficas considera-se que as questões de defesa e segurança estiveram presentes na agenda estatal do governo brasileiro no período analisado (1964-2010). Porém, elas estiveram em maior ou menor grau de intensidade e em alguns momentos com mais e outros com menos atenção.

Pode-se dizer que no Regime Militar essas questões estiveram no centro das ações estatais, atendendo ás demandas da época e respondendo ao contexto internacional. Com a bipolarização do sistema internacional em socialismo e capitalismo, a defesa estava ligada à ameaça interna: o comunismo. Nesse sentido, as ações de defesa e segurança partiam dos próprios militares a partir da Doutrina de Segurança Nacional e da Escola Superior de Guerra, que teve influência variada dentro do regime militar.

Na transição do regime militar para o contexto civil, o governo Sarney procurou atender a maioria das demandas militares, já no governo Collor essas demandas já não foram respondidas satisfatoriamente. No governo Fernando Henrique Cardoso se legitimou a autoridade civil sobre os militares com a Política de Defesa Nacional e principalmente com a criação do Ministério da Defesa, fazendo com um civil, Ministro da Defesa, tivesse autoridade sobre as Forças Armadas.

Ao analisar esse cenário percebe-se que após os governos militares ocorreu um afastamento da área militar e política. Os militares e a sociedade passaram por um período de receio, onde se viu pouco envolvimento de ambos para uma integração. No início do século XXI vê-se uma tentativa de reverter essa situação através da reforma da Política Nacional de Defesa e a criação da Estratégia Nacional de Defesa, que estabelece uma série de diretrizes e reformas para a maior participação da sociedade nas questões de defesa e segurança, além de um novo papel para as Forças Armadas. Ainda, também, promoveu debates juntamente com vários segmentos sociais para discutir essa relação que ainda está em construção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política externa e política de defesa no Brasil: Síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005

Amorim, Celso (2006). **A política externa do governo Lula: dois anos**. In: Observatório Político Sul Americano, Río de Janeiro, n°04, março de 2004b. Disponível em :http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>. Acesso em 20-11-13.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**: Paz e segurança para o Brasil. (Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

Becker, BerthaK.**Manual do candidato: geografia** Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CARVALHO,Leonardo Aquino. **Introdução ao Estudo das Relações Internacionais-** São Paulo: IOB Thomson, 2007.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2002.

COSTA, Alcides; CALVET, Igor. **A Política de Defesa Brasileira: Diagnósticos, propostas e perspectivas para a cooperação regional.Police Paper 10,** 2007

FREITAS, André Vieira- **Soberania e defesa nacional no Brasil pós-período militar: uma releitura possível a partir da Geografia Política Clássica.** Publicado na Revista Geopolítica p. 136 á 149,2012

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. São Paulo: UNICAMP, 2006.

FUCCILLE, Luís Alexandre; KUHLMANN, Paulo R. L.; OLIVEIRA, Eliezer R. de. **Ministério da Defesa e Direção Política**. RESDAL – Atlas comparativo por país – Brasil. 2007. Disponível em: <http://www.resdal.org/atlas/atlas07-brasil-paper.html>. Acesso em: 25-09-13.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro:Bertrand Brasil, 2004.

LAFER, Celso & FONSECA Júnior, Gelson**. Questões para a diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas** (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA Júnior, Gelson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília/São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994, vol. 1, p. 49-77.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Ameaças às democracias da América Latina** IN: Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Fundação Memorial. São Paulo, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**/ organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. – Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus. 1995.

OLIVEIRA,Andréa Benetti Carvalho de**;** , SILVA,Caroline Cordeiro Vianae**.Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa E Doutrina militar de defesa: América do Sul e Segurança Regional.** Disponível em:<http://www.forumcienciapolitica.com.br/especific_files/papers/GT8552.pdf> acesso em : 27/11/2013

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização das Forças Armadas**. InInteresse Nacional p.71-83,junho,2009

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia.** Campinas: Papirus, 1994

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. São Paulo: Manoele, 2005

PEREIRA, Antônio Carlos. **Notas sobre s política de defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil.** Volume 1. Brasília: Ministério da Defesa, 2006.

PINTO, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. **– Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil** Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática,1993.

SANTOS FILHO, Iberê Pinheiro dos; PEIXOTO, Bernardo dos Reis; SILVA, Mónica Alexandra. **O novo plano de Estratégia Nacional de Defesa Brasileira: o fim de um Estado pacifista?.**Boletim Mundorama, Brasília, 9 jul. 2010. Disponível em: < http://mundorama.net/2010/07/09/o-novo-plano-de-estrategia-nacional-de-defesa-brasileira-o-fim-de-um-estado-pacifista-por-ibere-pinheiro-dos-santos-filho-bernardo-dos-reis-peixoto-monica-alexandra-silva/ >. Acesso em 26/10/2013.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado,1994

SILVA, Helder Pereira da.**A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar.** Rio de Janeiro, 2008, 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. In **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**/ organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. – Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985).** Porto Alegre: Editora FRGS, 1998; Coleção Relações Internacionais e Integração, 2004

WINAND, Érica E SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **A fragilidade da condução política da defesa no Brasil.** História [online]. 2010, vol.29, n.2, pp. 3-29. ISSN 1980-4369. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-90742010000200002. Acesso em: 20-11-13